

Capítulo 18. Derecho al debido proceso



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

En el presente capítulo se aborda el derecho al debido proceso¹ entendido como el conjunto de condiciones o garantías que deben cumplirse para que un proceso de impartición de justicia sea, efectivamente, justo. Como tal, sin el debido proceso es imposible exigir la protección de cualquiera de nuestros derechos.² Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos interpreta el derecho al debido proceso como el “derecho de defensa procesal” en los procedimientos administrativos y judiciales en los que se determinan derechos y obligaciones de las personas.³

¹ Este capítulo se desarrolló con la aportación de la academia, organizaciones de la sociedad civil y especialistas en el tema.

² Amerigo Incalcaterra, “Presentación”. En: Miguel Sarre (coord.), *Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*, México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007, p. 9.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Ivchen Bronstein vs. Perú”,

En el ámbito internacional, el debido proceso es reconocido en diversos tratados; principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la aplicación de las garantías judiciales no se limita sólo a los recursos judiciales en sentido estricto, sino que también incluye al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto que pueda afectarles, es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.⁴

En México, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en plazos y términos que fijen las leyes, y deberá ser de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Además, con la reforma constitucional de 2011, que colocó el respeto a los derechos humanos en el corazón de la labor del Estado desde el artículo 1º, se volvió una tarea primordial garantizar el debido proceso en cualquier ámbito de justicia.

En procesos de cualquier naturaleza deben imperar para toda persona las siguientes premisas: el derecho a ser escuchada por un juez o tribunal, el derecho a ser escuchada dentro de un plazo razonable;

Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de febrero de 2001 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros, vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 124.

el deber de motivación de una decisión judicial; la no discriminación e igualdad entre las partes; tener acceso a un tribunal competente, independiente e imparcial, previamente establecido, que juzgue conforme a leyes expedidas con anterioridad; publicidad del proceso –a menos que sea indispensable que sea privado para preservar los intereses de la justicia–; respeto a la integridad, libertad y seguridad personales, y reconocimiento de los derechos de las víctimas.⁵ Estos derechos aplican en procesos civiles, familiares, administrativos, penales, e inclusive para organismos autónomos como la Junta de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos observó que las garantías mínimas del debido proceso en el nivel internacional aplican a los ámbitos civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, considerando que ello revela el amplio alcance del debido proceso, “el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes”.⁷

Si bien el debido proceso aplica para todos los ámbitos del derecho y de la vida pública, en este capítulo se hará un énfasis especial en el

⁵ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, párr. 2103.

⁶ Cabe destacar que en la página web del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se reproduce una frase de José María Morelos y Pavón que resume bien las exigencias de este capítulo: “Que todo aquel que se queje con justicia, tenga un Tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario”. Ver: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, “Normatividad- Jurisprudencias” [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.tcadf.gob.mx/index.php/normatividad/3-jurisprudencias.html>

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros, vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 125.

derecho penal al ser la esfera donde tiene mayor alcance “por la gravedad que puede tener la intervención punitiva del Estado”.⁸

En materia penal, específicamente, el derecho al debido proceso se fortaleció a partir de las reformas constitucionales de 2008 y 2011. El objetivo de la primera fue transitar de un sistema de justicia inquisitivo a uno acusatorio adversarial, que se ha ido implementando de forma gradual y deberá estar vigente en todo el territorio en junio de 2016. A su vez, esta reforma sirvió para constitucionalizar derechos para las y los usuarios del sistema de justicia, para que sean nulas todas las pruebas obtenidas en violación de derechos, como las confesiones realizadas sin la presencia de una o un defensor. Además, se “ratificó la presunción de inocencia y el acceso a la defensa desde la detención”,⁹ entre otras cuestiones.

Por su parte, en 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, que en su artículo 2 establece el objetivo de “reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos”. Asimismo, de acuerdo con el artículo 10 de esta ley:

Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral de los daños sufridos.

⁸ Miguel Sarre (coord.), *op. cit.*, nota 2, p. 13.

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez - Adición - Misión a México, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 11 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?c=119&su=123

Para ello es importante que el juicio y la imposición de sanciones se lleven a cabo con respeto al debido proceso.

En marzo de 2014 se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales –mismo que deberán incorporar todas las entidades federativas de forma gradual, sin exceder del 18 de junio de 2016– para aclarar las normas que deben seguirse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos, para “esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño” (artículo 2º). El Código Nacional de Procedimientos Penales incluye el debido proceso como un principio y lo describe como un proceso imparcial y con apego estricto a los derechos humanos para poder condenar a una persona a una pena (artículo 12). También es importante mencionar que uno de los principios por los que se rige el Código es el de igualdad ante la ley para evitar cualquier tipo de discriminación que anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas (artículo 10).

De igual forma, es necesario mencionar que en el Senado de la República se ha discutido el anteproyecto de dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que entre otras cuestiones busca garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas privadas de la libertad, tanto sentenciadas como procesadas, y facilitar su acceso para presentar quejas por violaciones a sus derechos.

Por lo anterior, es evidente que el marco normativo actual es completo en términos de debido proceso; sin embargo, en México persisten graves problemas para garantizar su aplicación. Dicho de otra forma, el principal problema en la materia no se resuelve con el reconocimiento legal de derechos humanos ni con la publicación de leyes, sino con garantías para que dichas leyes se cumplan.¹⁰

Sólo se puede aspirar a cumplir con el objetivo constitucional de que un proceso penal tenga por objeto “el esclarecimiento de los hechos, proteger a la persona inocente, procurar que quien es culpable

¹⁰ Miguel Sarre (coord.), *op. cit.*, nota 2.

no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen” (artículo 20)¹¹ si dicho proceso se lleva a cabo conforme a la ley, con respeto absoluto por los derechos de toda persona que interviene o forma parte del proceso. El debido proceso beneficia e incluye tanto a las personas procesadas y personas sentenciadas como a quienes fueron víctimas de algún delito,¹² así como a la sociedad en general, pues el respeto de los derechos procesales es una garantía contra las decisiones arbitrarias y autoritarias.

En el ámbito penal, en este capítulo se agrupan los derechos o conceptos que forman parte del debido proceso en tres ejes: libertad e integridad personal, garantías para un juicio justo y protección de los derechos de las víctimas.¹³

1. El derecho a la libertad e integridad personal hace referencia a la importancia de que las detenciones sean legales, que la prisión preventiva se utilice de forma excepcional —e imponer penas alternativas a la prisión cuando sea posible—, y que se garantice un trato digno durante la detención, la investigación y el tiempo que cualquier persona esté privada de su libertad. En este sentido, distintos instrumentos establecen que ninguna persona puede ser arbitrariamente detenida o presa,¹⁴ que toda persona

¹¹ Una redacción casi idéntica se encuentra en el Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 2°.

¹² *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*, nota 5, párr. 2096.

¹³ Algunos expertos han propuesto hacerlo de la siguiente manera: *a)* libertad personal, *b)* integridad personal, *c)* garantías judiciales, *d)* seguridad jurídica, y *e)* recurso efectivo para las víctimas. Véase: Miguel Sarre (coord.), *op. cit.*, nota 2, p. 17.

¹⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 9; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 14; Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 19.

detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma,¹⁵ y que ninguna persona debe ser sometida a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹⁶

Para garantizar la libertad e integridad personales es necesario, entre otras cosas, que cualquier persona detenida sea informada de las razones de su detención, además de ser oída sin demora por una autoridad competente, que cuente con asistencia legal y que la prolongación de la detención sea definida sólo por una jueza, juez o autoridad competente.¹⁷ El respeto a la integridad personal también incluye un trato digno para las personas privadas de la libertad, tanto para quienes cuentan con una sentencia, como para quienes se encuentran en proceso.

Es necesario garantizar que las detenciones se registren de forma correcta con la finalidad de evitar malos tratos o tortura,¹⁸ y también generar un mecanismo de control y rendición de cuentas. En este sentido, en el artículo 117 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se explica la importancia de integrar y actualizar permanentemente el sistema único de información criminal con datos generados por las instituciones policiales e instituciones de procuración de justicia

¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

¹⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 5; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 19.

¹⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Propuesta general 01/2014: Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos*, México, CDHDF, 2014, cuadro 21 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/prevencion-tortura.pdf>

para coadyuvar a salvaguardar la integridad y derechos de las personas.¹⁹

2. Las garantías para un juicio justo incluyen, entre otras cuestiones, el derecho a la presunción de inocencia, a una debida defensa y a un juez imparcial. Estos derechos se han reconocido en diversos tratados y ordenamientos legales. Por ejemplo, se debe presumir la inocencia de toda persona acusada de un delito mientras no se pruebe su culpabilidad en un juicio en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa;²⁰ ninguna persona debe ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable, y “cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula”.²¹ El derecho a una defensa adecuada incluye que, de ser necesario, cualquier persona procesada tendrá acceso a una persona traductora o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado;²² en el caso de las personas extranjeras que se encuentran en México, deberán contar con asistencia consular. Además, la defensa debe ser adecuada, y la persona procesada tiene derecho a comunicarse libre y privadamente con su defensor o defensora.²³ Cabe destacar que el Estado tiene la obligación de proveerle un defensor o defensora de oficio a la persona

¹⁹ Véase, en este mismo tomo, el capítulo 19, referente al derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.

²⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 11; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art. 14; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20; Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 13.

²¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

²² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.

²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 17 y 20; Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 17.

procesada si ella no elige otro en el plazo establecido por la ley. Toda persona procesada tiene derecho a ser oída de manera pública y con justicia, dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial.²⁴ Finalmente, toda persona cuenta con el derecho de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior.

El debido proceso también aplica para las personas privadas de la libertad²⁵ (tanto personas procesadas como sentenciadas), pues en caso de imposición de restricciones, medidas disciplinarias y sanciones, tienen derecho a que su aplicación se efectúe bajo los principios de equidad y de respeto a las garantías procesales definidas en la ley pertinente, como se explica en las Reglas Mandela. Además, la administración penitenciaria debe garantizar que las sanciones disciplinarias sean proporcionales a la infracción, y se deben registrar todas las sanciones disciplinarias impuestas.²⁶ En estos casos también se aplican otros aspectos del debido proceso, como el derecho que tienen las personas privadas de su libertad, a ser informadas, sin dilación y en un idioma que comprendan, de la naturaleza de los cargos que se les imputen; a disponer de tiempo y medios para preparar su defensa; a contar con el servicio de intérprete cuando sea necesario; y a solicitar una revisión judicial de las sanciones disciplinarias que se les hayan impuesto.²⁷

²⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7.

²⁵ Véase, en el tomo 5 de esta obra, el capítulo 27, referente a los derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), 2015, Regla 39 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.] Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf

²⁷ *Ibid.*, Regla 41.

3. Por su parte, las víctimas o personas ofendidas tienen derecho a recibir asesoría jurídica, a ser informadas del desarrollo del procedimiento penal, a recibir atención médica y psicológica de urgencia, a la reparación del daño y a recibir protección, entre otras cuestiones.²⁸ Esto ha sido especialmente reconocido a partir de la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia, y se desarrolló con mayor amplitud en la Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013.

B. Principales problemáticas

A pesar de los derechos ampliamente reconocidos en la materia, existe evidencia sobre las frecuentes violaciones al debido proceso que ocurren en México. Ejemplo de ello es el Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes –formulado tras una visita a México que efectuó entre el 21 de abril y el 2 de mayo de 2014–, en el que se afirma que “[l]a tortura y los malos tratos son generalizados en México”²⁹ y que “[e]l Relator Especial observó una tendencia a detener para investigar, en lugar de investigar para detener”.³⁰

Al respecto, la organización México Evalúa documentó la inexistencia de suficiente información, reunida de forma sistemática en todo el país, sobre la experiencia de las y los usuarios que entran en contacto con el sistema de justicia penal –en este caso, de la prevalencia de

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

²⁹ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México (21 de abril a 2 de mayo de 2014), 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 23 [en línea]. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement>

³⁰ *Ibid.*, párr. 47.

la tortura—, ya que muchos abusos o malos tratos no se denuncian por miedo o falta de confianza en las autoridades.³¹

El caso de la tortura es sólo un ejemplo, pero lo mismo ocurre con otros elementos que componen el derecho al debido proceso: en el ámbito nacional no existe suficiente información sistematizada para medir el cumplimiento de todos los derechos reconocidos por la Constitución, obligación que compete al Estado.

Es importante contar con información desglosada según las características sociales, demográficas y económicas de las personas procesadas (para poder identificar a grupos de población en situación de exclusión) y los delitos que se están investigando, así como incluir información sobre las características de la detención y sobre el proceso en general. En el caso de quienes se encuentran bajo privación de su libertad, en el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal se prevén medidas para que puedan presentar quejas sin temor a represalias, así como mejoras al Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria,³² con lo cual se dispondrá de más y mejor información sobre la experiencia de quienes transitan por el sistema de justicia penal.

Otro problema que atañe al marco normativo mexicano es la existencia de la prisión preventiva de oficio, a partir de una larga lista de delitos; no obstante, “la prisión preventiva no debe depender del tipo de delito sino del riesgo de fuga, riesgo para la investigación y riesgo para el proceso”.³³

³¹ Layda Negrete y Leslie Solís, “El legado de la escaramuza Meade vs. Méndez”. En: *Animal Político*, 30 de abril de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/04/30/cuanta-tortura-el-legado-de-la-escaramuza-meade-vs-mendez/>

³² Véase el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/abr/20160429-II.pdf>

³³ Bernardo León, “Contrarreforma penal: confundir los síntomas con la enfermedad y errar el tratamiento”. En: *Animal Político*, 15 de enero de 2015 [en

En el Distrito Federal se han documentado casos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes,³⁴ detención ilegal y arbitraria,³⁵ así como violaciones del derecho al debido proceso en lo relativo a contar con una defensa adecuada y eficaz por medio de una o un defensor público.³⁶

“Los actos de tortura no deben ni pueden ser prácticas arraigadas al interior de las corporaciones encargadas de velar por la seguridad de los ciudadanos” y ciudadanas, y es inaceptable “el uso de la tortura en cualquiera de sus métodos y por cualquiera de sus fines”, ya que, entre otras cuestiones, la tortura “desencadena una serie de violaciones a otros derechos”, incluyendo el derecho al debido proceso, tal como lo ha sostenido la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durante los años recientes en decenas de recomendaciones.³⁷

En su *Informe anual 2014*, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señaló que algunos de los derechos humanos más mencionados en las quejas sobre presuntas violaciones que recibieron en 2013 y 2014 fueron aquellos incluidos en el bloque de justicia de este diagnóstico: los derechos a la seguridad jurídica, a la integridad personal de la víctima u ofendido, al debido proceso y garantías judiciales, a la libertad y seguridad personales, y a una adecuada protección judicial. Juntos, estos derechos representaron 44.7 por ciento de las menciones en 2013 y 47.6 por ciento en 2014; es decir, casi la mitad

línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/15/contrarreforma-penal-confundir-los-sintomas-con-la-enfermedad-y-errar-el-tratamiento/>

³⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendaciones: 11/2015, 10/2015, 9/2015, 15/2014, 14/2014, 2/2014, 16/2013, 2/2013, 13/2012, 12/2011, 11/2011, 10/2011, 8/2011.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 10/2014.

³⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 14/2014, p. 365.

del total de derechos humanos mencionados en las quejas. Otros derechos vulnerados comúnmente, de acuerdo con las quejas recibidas, se relacionan con la afectación a los derechos de personas privadas de su libertad: a la salud, al trabajo, de la niñez, entre otros.³⁸

Ahora bien, en 2014, las violaciones a derechos humanos que se mencionaron con mayor regularidad en las 16 recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fueron las siguientes: al debido proceso, a la libertad, a la justicia, a la integridad personal, a la seguridad jurídica, así como por tortura. Estos derechos se mencionaron antes incluso que temas sobre salud –cabe destacar que en cada recomendación se puede hacer referencia a más de un derecho.³⁹ Esto quiere decir que tanto en las quejas recibidas como en las recomendaciones emitidas los derechos que forman parte del debido proceso son los que se violan de forma más recurrente.

Con base en la metodología recomendada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,⁴⁰ el

³⁸ Asimismo, cabe mencionar que, de acuerdo con el citado informe de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las principales autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a los derechos humanos en las quejas recibidas son: la Secretaría de Gobierno, con alrededor de 25%; seguida de la Procuraduría General de Justicia, con alrededor de 20%; y con alrededor de 15%, la Secretaría de Seguridad Pública. Específicamente en 2013, la Secretaría de Gobierno representó 27.2% de las menciones por presunta responsabilidad, y en 2014, 25.3%; la Procuraduría General de Justicia, 18.9 y 19.5%, respectivamente; y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, 11.7 y 15.4%, en los años citados. Véase: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014, Principales acciones realizadas por la CDHDF*, vol. 1, México, 2015, p. 47, cuadro 10 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>

³⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 38, p. 60, cuadro 16.

⁴⁰ Los indicadores de juicio justo propuestos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se dividen en cinco rubros:

Cuadro 1. Derechos humanos presuntamente violados según número de menciones en quejas (selección), (CDHDF, 2013-2014)

Derechos	2013		2014	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	15 731	100	14 897	100
A la seguridad jurídica	2 500	15.9	2 640	17.7
A la integridad personal	1 220	7.8	1 408	9.5
De la víctima o persona ofendida	1 318	8.4	1 408	9.5
Al debido proceso y garantías judiciales	1 076	6.8	869	5.8
A la libertad y seguridad personales	616	3.9	638	4.3
A la adecuada protección judicial	207	1.3	122	0.8

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 38, p. 48, cuadro 11.

Cuadro 2. Derechos humanos vulnerados según las recomendaciones emitidas en 2014 (selección), CDHDF

Derecho vulnerado	2014
Total de derechos	54
Violación a las garantías de debido proceso	6
Violación a los derechos humanos de libertad	6
Violación al derecho a la justicia	4
Violación a los derechos humanos de integridad personal	4
Violación al derecho a la seguridad jurídica	3
Tortura	3

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 38, p. 60, cuadro 16.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México ha desarrollado indicadores sobre el derecho a un juicio justo, lo cual va de la mano con el concepto del derecho al debido proceso. Para ello, utilizó varias fuentes de información, como “datos proporcionados por los órganos jurisdiccionales, áreas de apoyo judicial y administrativas y estadísticas generadas por la Dirección de Estadística de la Presidencia del TSJDF”.⁴¹

Al reconocer la complejidad de los temas que se buscaban medir, y al observar que los datos disponibles no eran suficientes, entre agosto y septiembre de 2010 el Tribunal Superior de Justicia realizó dos encuestas sobre el nivel de satisfacción de las personas usuarias de dicho ente y sobre la impartición de justicia en la Ciudad de México. Este ejercicio no se ha repetido. El anuario estadístico del Tribunal Superior de Justicia también incluye información sobre el porcentaje de personas usuarias del mismo que consideraron haber obtenido una reparación del daño. De acuerdo con la encuesta realizada en 2010, se concluyó lo siguiente:

Personas usuarias del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que sintieron que su daño fue reparado:

- Por sexo: mujeres, 25.3 por ciento; hombres, 33.5 por ciento.⁴²

acceso e igualdad ante cortes y tribunales; audiencia pública por cortes competentes e independientes; presunción de inocencia y garantías en la determinación de cargos penales; protección especial de niños, niñas y adolescentes; y revisión por una instancia superior. Véase: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008 [en línea]. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Report_on_Indicators_HRI_MC_2008-3-spa.pdf

⁴¹ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos, 2014*, México, TSJDF, 2015, p. 30.

⁴² *Ibid.*, p. 288.

- Por edad: 29 años o menos, 48.2 por ciento; de 30 a 44 años, 23.2 por ciento; de 45 a 59 años, 22 por ciento; 60 años o más, 22.4 por ciento.⁴³
- Por materia: penal, 29.6 por ciento; familiar, 23.9 por ciento; arrendamiento, 22.8 por ciento; civil, 29.8 por ciento.⁴⁴

La gran mayoría de las y los usuarios evaluaron de forma positiva los servicios prestados por el Tribunal Superior de Justicia en 2010: 7 por ciento otorgaron una calificación de *excelente*; 13 por ciento, *muy buena*; 58 por ciento, *buena*; 16 por ciento, *mala*; y 6 por ciento, *muy mala*.⁴⁵

A diferencia de las y los usuarios del Tribunal Superior de Justicia que en general evaluaron el trato recibido de forma positiva, las víctimas que acuden al Ministerio Público a denunciar un delito en el Distrito Federal obtuvieron un trato poco satisfactorio. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía desde 2011, el Distrito Federal fue en 2014 la entidad con el peor trato del Ministerio Público hacia las víctimas. La suma de trato *bueno* y *excelente* disminuyó de 41.2 a 35.7 por ciento en el periodo antes mencionado. En el ámbito nacional, en estos años, la percepción de trato *satisfactorio* aumentó de 49.5 a 50.5 por ciento.

La encuesta implementada por el Tribunal Superior de Justicia en 2010 también indagó a las personas usuarias sobre el cumplimiento de los principios del proceso judicial, refiriéndose a la inmediación, publicidad, toma de decisiones pública, continuidad, oralidad, concentración, contradicción, igualdad entre las partes, presunción de inocencia, defensa técnica, preparación de la defensa y posibilidad de participar en el proceso. El principio mejor evaluado fue la

⁴³ *Ibid.*, p. 289.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 290.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 292.

participación (8.7) y el que obtuvo la calificación más baja (3.8) fue el conjunto de oralidad, publicidad, inmediación y concentración, “que en su conjunto aluden a la actuación de las y los jueces o de las y los magistrados en la toma de decisiones sobre las audiencias y la comunicación que mantienen al respecto de manera oral”.⁴⁶ Este tipo de encuestas deben repetirse para poder medir el impacto de la reforma de justicia procesal penal.

En la Encuesta Interna del Tribunal Superior de Justicia, referente a 2012, se preguntó a las juezas y los jueces si en algún momento habían sentido amenazada su independencia o imparcialidad. Al respecto, 85 por ciento de las juezas y los jueces respondieron que nunca se habían sentido amenazados, pero el otro 15 por ciento expresó que sí se había sido presionado, principalmente por abogados y particulares, aunque también por medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. No se especificó de qué manera se ejerció la presión.

La sociedad civil también ha hecho esfuerzos para medir algunos elementos del debido proceso. En cuanto a los derechos de las víctimas, México Unido contra la Delincuencia ha llevado a cabo encuestas de percepción ciudadana sobre la calidad del servicio⁴⁷ en fiscalías del Distrito Federal desde 2011, y de acuerdo con su reporte semestral de enero de 2015,⁴⁸ se encontró lo siguiente:

En la Fiscalía para la Investigación de Delitos cometidos por Servidores Públicos, la calificación sobre percepción de calidad en el servicio ha

⁴⁶ *Ibid.*, p. 294.

⁴⁷ La calidad en el servicio en la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos se divide en 4 ejes: calidad en la atención, irregularidades, condiciones internas, y condiciones externas.

⁴⁸ México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad, *Fiscalía para la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos: Reporte semestral, enero 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteSemestralEnero2015/otrosarchivos/pre22.pdf>

Cuadro 3. Frecuencia con que los juzgadores vieron vulnerada su imparcialidad por tipo de actor (TSJDF, 2012)

Actor	Muchas veces (%)	Algunas veces (%)	Pocas veces (%)
Particular	1.3	5.0	6.9
Abogados	1.3	5.6	7.5
Medios de comunicación	0	1.9	3.1
Delincuencia organizada	0	0	0.6
Organizaciones de la sociedad civil	0	0.6	4.4
Ministerio Público	0	1.9	0.6
Poder Ejecutivo local o federal	0	0.6	0.6
Suprema Corte de Justicia de la Nación	0	0	0.6
Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	0	0.6	1.3
Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	0	0.6	0
Magistrados	0.6	1.3	1.9
Jueces/juezas	0	0	1.3
Comisión de Derechos Humanos del D.F.	0.6	0	0.6
Otro	0	0.6	1.9

Fuente: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 41, p. 223.

mejorado entre 2013 y 2015 al pasar de 6.8 a 8.4. En 13 por ciento de los casos, el agente del Ministerio Público no orientó a la ciudadana o ciudadano durante el proceso, en 8 por ciento no trataron a la o el denunciante con respeto, en 4 por ciento el personal pidió dinero a cambio del servicio, en 23 por ciento no había letreros visibles con información sobre los servicios de la fiscalía, y 10 por ciento de las personas entrevistadas consideraron que esta fiscalía no se encuentra en condiciones de prestar servicios adecuadamente.

Por su parte, en la Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro,⁴⁹ aumentó la calificación promedio sobre la percepción de calidad en el servicio, pasando de 6.9 en abril de 2014 a 8.1 en enero de 2015. Sin embargo, en 23 por ciento de los casos, el o la agente no se identificó plenamente, en 6 por ciento el o la agente del Ministerio Público no explicó el procedimiento para iniciar una denuncia, 6 por ciento de las personas encuestadas afirmaron que el agente no les brindó orientación durante el proceso, 4 por ciento sintió que el trato no fue respetuoso, en 4 por ciento de los casos los o las agentes pidieron dinero a cambio del servicio, en 31 por ciento de los casos la víctima manifestó que no había letreros señalando los servicios que se prestan en la Agencia y 11 por ciento consideró que la agencia no se encuentra en condiciones para prestar adecuadamente a la ciudadanía los servicios que tiene encomendados.⁵⁰

México Unido Contra la Delincuencia inició el programa Cultura de la Legalidad en Salas de Oralidad Penal del Distrito Federal en el primer trimestre de 2015 para evaluar la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (cabe destacar que el Distrito Federal puso en operación el nuevo sistema de justicia en enero de 2015).⁵¹ Para lo anterior, se monitorearon 475 audiencias en seis meses y se

⁴⁹ La calidad en el servicio en la Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito del Secuestro se dividió en 3 ejes: calidad en la atención, irregularidades, y condiciones internas.

⁵⁰ México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad, *Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro: Reporte semestral, enero 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteSemestralEnero2015/otrosarchivos/pre22.pdf>

⁵¹ México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad, *Reporte semestral cultura de la legalidad en Salas de Oralidad Penal del D.F., septiembre 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Primer-informe-sobre-el-monitoreo-en-Salas-de-Oralidad-Penal-del-DF-n11305i0.html>

recabaron datos sobre cuatro ejes de evaluación: actuaciones judiciales, actuaciones del Ministerio Público de judicialización, actuaciones del defensor público, y actuaciones del asesor jurídico público.⁵² En el desarrollo de la evaluación, se identificaron las siguientes áreas de oportunidad:⁵³

- En 61 por ciento de las audiencias monitoreadas, el juez no verificó la legalidad de las actuaciones previas antes de convalidar en audiencias de incompetencia.
- En 65 por ciento de las audiencias monitoreadas, el juez no analizó los datos de prueba para determinar la imposición de medidas cautelares.
- En 58 por ciento de las audiencias monitoreadas, el Ministerio Público no ofreció datos de prueba ni los vinculó para solicitar medidas cautelares.
- En 99 por ciento de las audiencias monitoreadas, el defensor público no ofreció datos de prueba para desvirtuar la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.
- En 100 por ciento de las audiencias monitoreadas, el asesor jurídico público no realizó manifestaciones diversas a las del Ministerio Público.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas efectuó encuestas a población en reclusión en la Ciudad de México y en el Estado de México en 2002, 2005, 2009 y 2013, que produjeron información sobre distintos aspectos del sistema de justicia penal desde el punto de

⁵² México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad, *Primer informe sobre el monitoreo en Salas de Oralidad Penal del D.F.* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Primer-informe-sobre-el-monitoreo-en-Salas-de-Oralidad-Penal-del-DF-n11305i0.html>

⁵³ *Idem.*

vista de la población privada de la libertad, entre los que se incluyen las circunstancias de la detención y el proceso penal.⁵⁴ Estas encuestas dan cuenta de un amplio uso de violencia hacia las personas que son detenidas, para efectos de obligarlas a declarar o hacerlas cambiar sus declaraciones, así como un desconocimiento generalizado sobre el proceso judicial.⁵⁵ A continuación se presentan algunos datos agregados para el Distrito Federal y el Estado de México, debido a que así se presentan en el estudio aludido.

Cuadro 4. Niveles de comprensión del proceso judicial en el Distrito Federal y Estado de México, 2002-2013

Año	Rango: <i>poco o nada</i> (%)
2002	56.0
2005	58.4
2009	64.1
2013	76.4

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Encuesta a Población en Reclusión, 2002, 2005, 2009 y 2013, en Marcelo Bergman, *op. cit.*, nota 54, p. 53.

También se documentó que, en 2013, 30.6 por ciento de las personas encuestadas que se encontraban en un centro penitenciario del Distrito Federal o del Estado de México se declararon culpables porque fueron torturadas o golpeadas y 11.5 por ciento se declararon culpables porque fueron amenazadas o presionadas.

⁵⁴ Marcelo Bergman, *et al.*, *Delito y cárcel en México: deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave*, México, CIDE, 2014. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015]. Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf>

⁵⁵ *Ibid.*, p. 52.

Cuadro 5. Razones por las que las personas privadas de la libertad en la Ciudad de México y el Estado de México se declararon culpables, 2013

Razones para declararse culpable, 2013	Porcentaje
Porque es culpable	42.6
Porque lo torturaron o golpearon	30.6
Porque lo presionaron	11.5
Porque se lo recomendó su abogado	7.5
Porque el Ministerio Público le dijo	6.8
Otra razón	1.0

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Encuesta a Población en Reclusión, 2002, 2005, 2009 y 2013, en Marcelo Bergman, *op. cit.*, nota 54, p. 57.

Cuadro 6. Otros hallazgos de la Encuesta a Población en Reclusión, 2013

Percepción de personas privadas de la libertad sobre la etapa judicial, 2013	Porcentaje
Su abogado defensor no lo aconsejó antes de las audiencias	54.2
Su abogado no le explicó lo que sucedía en las audiencias	45.4
La defensa no presentó pruebas	46.4
Sintieron que sus abogados no los defendieron	41.5
No hablaron con el juez a lo largo del juicio	84.1

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Encuesta a Población en Reclusión, 2002, 2005, 2009 y 2013, en Marcelo Bergman, *op. cit.*, nota 54, p. 57.

El derecho al debido proceso para las personas privadas de la libertad resulta vulnerado con frecuencia, de acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que llevó a cabo la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos entre 2006 y 2014.⁵⁶ Por medio de este instrumento, se evaluaron distintos rubros del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, así como la gobernabilidad de los centros penitenciarios.

Por otro lado, una de las consecuencias de las constantes violaciones al debido proceso y en general a los derechos humanos en temas de justicia, es que el Distrito Federal es la entidad donde las y los ciudadanos perciben mayor corrupción por parte de las autoridades encargadas del sistema de seguridad y justicia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía entre 2011 y 2015. La percepción de confianza y de efectividad también es menor en el Distrito Federal que en el resto de las entidades, según la misma encuesta.

A continuación, se muestra la percepción de corrupción en las juezas y los jueces, en el Ministerio Público y en la Policía Ministerial, en 2015.⁵⁷ En los tres casos, el Distrito Federal ocupa la última posición en el ámbito nacional.⁵⁸

En el nivel nacional, en promedio, mejoró la imagen de las juezas y los jueces, el Ministerio Público y la Policía Ministerial entre 2011 y 2015; es decir, bajó el porcentaje de percepción de corrupción.

Si bien es cierto que, al tratar el derecho al debido proceso debe mostrarse un estudio detallado del ámbito penal, no debe dejarse de lado el debido proceso en las distintas áreas relacionadas con la impartición de justicia que actualmente enfrentan un escenario de debilidad; áreas que el

⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2014 [en línea]. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria

⁵⁷ La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública abarca a otras autoridades, aquí sólo se presenta una selección de ellas.

⁵⁸ Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

*Cuadro 7. Percepción de corrupción en jueces,
Ministerios Públicos y Policía Ministerial 2015*

En jueces		En el Ministerio Público		En la Policía Ministerial	
Distrito Federal	81.6	Distrito Federal	84.5	Distrito Federal	83.2
Oaxaca	74.8	Edo. de México	79.0	Edo. de México	71.3
Jalisco	72.5	Oaxaca	70.0	Oaxaca	69.4
Edo. de México	71.3	Tabasco	67.0	Morelos	69.2
Hidalgo	70.6	Guerrero	66.5	Tabasco	67.5
Guerrero	68.6	Hidalgo	66.3	Baja Calif. Sur	66.8
Morelos	67.9	Morelos	65.1	Quintana Roo	66.7
Quintana Roo	67.5	Quintana Roo	64.9	Hidalgo	66.1
Tlaxcala	67.0	Nacional	64.8	Puebla	66.1
Nacional	65.6	Puebla	64.7	Guerrero	65.9
Tabasco	65.6	Jalisco	63.7	Baja California	65.4
Michoacán	64.8	Michoacán	63.5	Jalisco	64.0
Puebla	64.6	Baja Calif. Sur	63.3	Chihuahua	63.9
Nayarit	64.2	San Luis Potosí	63.2	Nacional	62.4
Baja California	64.0	Campeche	62.5	Michoacán	62.2
Yucatán	63.7	Veracruz	62.2	San Luis Potosí	61.1
Campeche	63.7	Tlaxcala	62.0	Nayarit	60.8
Querétaro	63.2	Baja California	59.9	Campeche	60.5
Veracruz	62.5	Nayarit	59.0	Colima	60.4
Colima	61.9	Sonora	57.8	Chiapas	58.7
San Luis Potosí	61.1	Chiapas	57.4	Tlaxcala	58.5
Guanajuato	60.1	Chihuahua	57.3	Durango	58.4
Baja Calif. Sur	60.0	Colima	56.1	Veracruz	57.4
Chiapas	59.9	Querétaro	55.7	Aguascalientes	56.4
Sonora	59.9	Yucatán	54.0	Sonora	55.1
Aguascalientes	58.1	Aguascalientes	52.7	Yucatán	55.0
Chihuahua	57.9	Nuevo León	52.4	Querétaro	53.4
Tamaulipas	55.2	Durango	51.9	Sinaloa	52.7

...Cuadro 7. *Percepción de corrupción en jueces, Ministerios Públicos y Policía Ministerial 2015*

En jueces		En el Ministerio Público		En la Policía Ministerial	
Nuevo León	54.6	Coahuila	51.8	Nuevo León	51.9
Durango	53.5	Guanajuato	50.5	Coahuila	51.2
Zacatecas	51.7	Tamaulipas	50.3	Guanajuato	51.0
Sinaloa	51.2	Zacatecas	49.3	Tamaulipas	49.5
Coahuila	45.4	Sinaloa	48.0	Zacatecas	46.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

Cuadro 8. *Percepción de corrupción en jueces, Ministerio Público y Policía Ministerial en el Distrito Federal y en el nivel nacional, 2011-2015*

		2011	2012	2013	2014	2015
Jueces	Distrito Federal	75	68.1	81.6	78	81.6
	Nacional	66.4	66.4	64.4	65	65.6
Ministerio Público	Distrito Federal	83.1	77.6	85.7	83.8	84.5
	Nacional	68.7	69.7	65	64	64.8
Policía Ministerial	Distrito Federal	85.8	80.5	86.4	81.3	83.2
	Nacional	69.5	69.7	65	61.1	62.4

Centro de Investigación y Docencia Económicas engloba en el concepto de *justicia cotidiana*. El Centro de Investigación define dicho concepto como aquellas instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria de la sociedad democrática, incluyendo la justicia civil, que abarca el área familiar, la justicia laboral pero también un sector de la justicia

administrativa.⁵⁹ Además de ello, el Centro de Investigación y Docencia Económicas extiende este ámbito a la “justicia de proximidad”.⁶⁰

Una de las áreas que no se debe pasar por alto es la relativa a la materia laboral, disciplina del derecho que regula la convergencia de elementos indispensables para el desarrollo de condiciones de competitividad del país: el Estado, el trabajo y el capital.⁶¹

La importancia del debido proceso en el sistema de justicia laboral reside en que dicho sistema es responsable de hacer efectivo el cumplimiento de la legislación laboral, junto a otras instancias como la inspección del trabajo y los mismos sindicatos. Cuando la justicia laboral tiene un mal funcionamiento, cualquiera que sea la razón, genera un fuerte incentivo para que quienes emplean opten por no respetar los derechos de las y los trabajadores, con la expectativa de que éstos se desistan de reclamarlos ante el cúmulo de obstáculos que tendrían que superar para hacerlos efectivos.⁶²

El Instituto Mexicano para la Competitividad ha documentado en el proyecto “Por una mejor justicia laboral” algunos de los principales problemas para impartir justicia laboral de calidad, entre ellos, los siguientes:⁶³

- Condiciones de operatividad en las juntas locales de Conciliación y Arbitraje.
- Los vicios legales que durante el desarrollo de un conflicto laboral abren espacio a la ausencia de certeza jurídica para el sector patronal y el sector trabajador.

⁵⁹ *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, CIDE, 2015, p. 6.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ *Reporte: justicia laboral, justicia transparente*, México, Imco, 2015, p. 1.

⁶² Graciela Bensusán y Arturo Alcalde, *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, p. 3.

⁶³ *Reporte: justicia laboral, justicia transparente, op. cit.*, nota 61, p. 1.

- La falta de sanciones efectivas.
- La corrupción.
- La duración de los juicios laborales.
- El incremento de juicios durante los últimos años.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas ha documentado que el desempeño actual de las juntas de Conciliación y Arbitraje no es idóneo y que éstas presentan graves problemas de operación, por lo que plantea la imperiosa necesidad de proponer soluciones de fondo y tomar medidas inmediatas para avanzar en su profesionalización, así como eliminar áreas de discrecionalidad que a menudo se convierten en focos de corrupción.⁶⁴

Un tema relevante en el Distrito Federal cuando se trata de respetar y garantizar el debido proceso de las partes que intervienen es la duración de los juicios laborales. El procedimiento laboral se rige por una serie de principios rectores que tienen como función salvaguardar el debido proceso cuando se dirimen controversias de naturaleza laboral o seguridad social: publicidad, gratuidad, inmediatez, predominantemente oral, conciliación, economía, concentración y sencillez.⁶⁵ La inobservancia de estos principios es una de las causas de la prolongación de los juicios laborales, tal es el caso del principio de celeridad, que no es más que un mito, ya que la duración promedio de un juicio excede en mucho lo que la legislación señala, y en muchos casos se detecta juicios cuya duración puede ser de uno o más años.⁶⁶

⁶⁴ *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, op. cit., nota 59, p. 24.

⁶⁵ Ley Federal del Trabajo, art. 685.

⁶⁶ Carlos Reynoso Castillo, “Justicia laboral (la reforma pendiente)”. En: *Alegatos*, núm. 43, México, septiembre-diciembre de 1999, p. 15 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de marzo de 2016]. Disponible en: www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/39/43-06.pdf

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal ha implementado acciones tendientes a la materialización de los principios de concentración, inmediación y economía procesal, por lo que, al mes de abril de 2015, se habían reducido en aproximadamente 550 por ciento los tiempos de acción de tramitación, en 26 por ciento la espera para la celebración de la primera audiencia y, en general, en 518 por ciento la duración total de los juicios en comparación con el resto de las juntas especiales.⁶⁷

En los primeros cuatro meses del 2015, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal registró un ingreso de 11 184 demandas laborales, y la conclusión de 7443 controversias.⁶⁸ Lo que pudiera parecer en un primer momento una aproximación de equilibrio entre el número de demandas que se reciben y la cantidad de asuntos finalizados, en realidad deja en el olvido al rezago y el número de asuntos totales en trámite de años anteriores. Así, en abril de 2015, la Junta reportaba en trámite 98 760 demandas únicamente de asuntos individuales,⁶⁹ a lo que habría que sumar los asuntos colectivos y de otros tipos de procedimientos.

Si bien se han dado reducciones en la duración de los procedimientos y avances en la impartición de justicia laboral en el Distrito Federal, también es cierto que los términos y plazos establecidos en la Ley Federal del Trabajo para la tramitación de todo tipo de asuntos que conoce la Junta distan mucho de los que se materializan en el proceso laboral del Distrito Federal. Faltan acciones por implementar y mejorar en la Junta Local del Distrito Federal en aras del respeto y la observancia del derecho al debido proceso por parte de un órgano

⁶⁷ Datos proporcionados por Margarita Darlene Rojas Olvera en entrevista publicada en *Foro Jurídico, Revista Especializada* [en línea], 31 de julio de 2015. [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016.] Disponible en: www.forojuridico.org.mx/imparte-la-jlcea-df-justicia-laboral-pronto-y-expedita-margarita-rojas-rivera/

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

impartidor de justicia de un sector de suma importancia en la Ciudad: el sector de las y los trabajadores; derecho que, por lo demás, debe garantizar cualquier ente encargado de la impartición de justicia.

Las juntas deben perfeccionarse como organismos especializados permeados por la exigencia de la simplificación de trámites, la economía procesal y las bondades tan amplias de la conciliación y el arbitraje [...] es importante destacar que la obligación del Estado para impartir justicia debe ser verdaderamente considerada por nuestros legisladores [y nuestras legisladoras] al momento de emitir el presupuesto de egresos y en especial para este Tribunal Autónomo.⁷⁰

En el ámbito administrativo es necesario que se considere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como un órgano impartidor de justicia que, en términos del artículo 1º constitucional, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el debido proceso de las personas que acceden al sistema de justicia impartido por dicho ente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas; estas garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.⁷¹

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal implementó un Sistema de Quejas y Denuncias de su Contraloría Interna para la denuncia de actos de corrupción, abusos de autoridad o cualquier otra irregularidad administrativa en que incurra algún servidor o servidora pública de este órgano.⁷² Desde la creación de la

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 127.

⁷² Disponible en: www.tcadf.gob.mx/index.php/component/content/article/79-el-tribunal/77-contraloria-interna.html [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016].

Contraloría Interna hasta diciembre de 2015 había recibido 244 quejas, determinadas en 144 bitácoras de recepción de quejas y denuncias; 44 de atención de caso; 60 expedientes de investigación de queja y cinco procedimientos administrativos de responsabilidad.⁷³ Es preocupante que de ese número general de quejas, únicamente se iniciaran cinco procedimientos administrativos y, más aún, que de ellos sólo se sancionara a un servidor público con inhabilitación, a otro con amonestación⁷⁴ y en otro caso se hayan abstenido de sancionar a la persona infractora en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁷⁵ atendiendo a que “ya estaba próximo a jubilarse”,⁷⁶ lo que refleja que las acciones implementadas por el Tribunal para el combate a la corrupción deben mejorar. Sólo así se podrá combatir una de las preocupaciones del mismo Tribunal de lo Contencioso: la corrupción, la impunidad⁷⁷ y las “malas políticas [que] han motivado que la percepción social sea negativa y dura sobre el actuar del gobierno”.⁷⁸

⁷³ Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Distrito Federal, *Cuarto informe de labores correspondiente al ejercicio 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.] Disponible en: www.tcadf.gob.mx/images/cuarto_informe/4toinforme.pdf

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ “Artículo 63. La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.”

⁷⁶ Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Distrito Federal, *op. cit.*, nota 73.

⁷⁷ Disponible en: elsoldemexico.com.mx/metropoli/76789-rinde-su-cuarto-informe-de-labores-la-presidenta-del-tribunal-de-lo-contencioso-administrativo-del-df [fecha de consulta: 22 de marzo de 2016].

⁷⁸ *Idem.*

La justicia, aplicada mediante el debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe de garantizar en todo proceso.⁷⁹ Con respecto a otros órganos impartidores de justicia que tienen la obligación de salvaguardar el debido proceso, es necesario recordar al Tribunal Electoral del Distrito Federal, pues las decisiones que emiten los órganos en materia electoral “pueden afectar el goce de los derechos políticos. Por lo tanto, se deben observar las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos], en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo”.⁸⁰

El Tribunal Electoral del Distrito Federal estima que, a partir del proceso electoral 2014-2015, generó condiciones de certeza, transparencia, legalidad y profesionalismo, con lo que se aumentó la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia electoral,⁸¹ además de publicitar que no sólo se cumplió cuantitativamente con cien por ciento de los asuntos planteados, sino que, en términos cualitativos, el éxito estuvo en las impugnaciones resueltas.⁸²

En febrero de 2016, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México reconoció que la corrupción es un problema transversal que aqueja a la sociedad e impide su adecuado desarrollo,⁸³ razón por la cual es necesario establecer objetivos en los que se considere al Tribunal Electoral como un órgano responsable de incorporarlos, con el fin de que

⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 129.

⁸⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Yatama vs. Nicaragua”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 150.

⁸¹ Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Informe anual de actividades 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 8 de marzo de 2016.] Disponible en: www.tedf.org.mx/index.php/tv-tribunal/1726-informe-anual-de-actividades-2015

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

el proceso en dicho ente sea bajo estándares de derechos humanos, y logre también la mejora en la percepción social del Tribunal como órgano impartidor de justicia.

Como se ha observado, algunos de los problemas que se presentan en materia de debido proceso en las ramas penal, laboral, administrativa y electoral son concurrentes en todos los órganos impartidores de justicia en la Ciudad de México, por lo que será necesario establecer estrategias de manera conjunta por dichas autoridades.

C. Conclusiones

El debido proceso adquiere una significativa importancia en el ámbito de la defensa de todos los derechos humanos y su exigibilidad, no sólo respecto a las ramas del derecho que se han tratado en el presente capítulo. El derecho aquí tratado ha adquirido una mayor dimensión en su aplicación gracias a su carácter vinculante con todas las exigencias sociales, y a que constituye un pilar para el cumplimiento del resto de los derechos. Así, el debido proceso adquiere una gran trascendencia en el proceder de las personas encargadas de impartir justicia en todos los ámbitos del derecho y de la vida pública.

A pesar de los avances normativos en materia de derecho al debido proceso en el país, con frecuencia se registran actuaciones que van en contra de lo establecido legalmente y se vulneran los derechos de las y los usuarios del sistema de justicia.

Como se expuso, el problema en el país no es el reconocimiento de derechos ni la creación de leyes, sino la garantía de que éstas se aplicarán a cabalidad. En materia penal, quizás una manera de lograr la correcta aplicación de las leyes es por medio de frenos y contrapesos que consigan que las partes involucradas en un proceso estén en equilibrio.⁸⁴ En este sentido, es necesario garantizar que las personas que

⁸⁴ En materia penal, específicamente, se podría citar lo siguiente: "...no hay ningún ministerio público en el mundo que sea realmente potente y eficaz, sin los frenos

intervienen en un juicio estén debidamente capacitadas, que dispongan de condiciones dignas para llevar a cabo su trabajo, y que tengan acceso a un recurso adecuado y efectivo para la protección de sus derechos fundamentales.⁸⁵

Así, se encontró un escenario en el que las personas que habitan o transitan por la Ciudad de México pueden ser torturadas para obtener una confesión, detenidas de forma ilegal o arbitraria, y sufrir la violación de otros de sus derechos procesales. Estas fallas al debido proceso se han documentado desde diversas esferas: organizaciones internacionales, comisiones de derechos humanos, encuestas de opinión, organizaciones de la sociedad civil, estadísticas oficiales, información recolectada por personas de la academia, etcétera.

En este capítulo se expusieron algunos de los principales obstáculos que enfrenta el respeto del derecho al debido proceso, con énfasis en el derecho penal —debido a que es la esfera donde quizá tenga mayor alcance por la capacidad punitiva del Estado—,⁸⁶ y se agruparon los derechos o conceptos que forman parte del debido proceso en tres ejes: libertad e integridad personal, garantías para un juicio justo, así como protección de los derechos de las víctimas.⁸⁷ Aunado a ello, se desa-

y contrapesos que le imponen el juez y la defensa” (Ana Laura Magaloni, *El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, México, CIDE-División de Estudios Jurídicos, Documento de Trabajo núm. 42, 2009, p. 33.)

⁸⁵ Layda Negrete y Leslie Solís, “Reforma policial: cuando el enemigo está adentro”. En: *Animal Político*, 21 de mayo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/05/21/reforma-policial-cuando-el-enemigo-esta-adentro/>

⁸⁶ Miguel Sarre (coord.), *op. cit.*, nota 2, p. 13.

⁸⁷ Algunos expertos han propuesto hacerlo de la siguiente manera: *a)* libertad personal, *b)* integridad personal, *c)* garantías judiciales, *d)* seguridad jurídica, y *e)* recurso efectivo para las víctimas. Véase: Miguel Sarre (coord.) *op. cit.*, nota 2, p. 17.

rollaron algunas de las problemáticas concurrentes en las áreas laboral, administrativa y electoral en la Ciudad de México, dejando clara la importancia de que se considere a las instituciones de cada una de dichas ramas como entes obligados y responsables de la incorporación de objetivos y estrategias tendientes a la observancia del debido proceso.

Para tener una visión más completa sobre el estado de la justicia en la Ciudad de México, este diagnóstico debe complementarse con la información contenida en otros capítulos del presente documento, como el derecho a la integridad, libertad y seguridad personales, el derecho de acceso a la justicia, los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reinserción, así como aquellos referentes a grupos de población en situación de vulnerabilidad.

Para garantizar el derecho al debido proceso, de conformidad con la legislación vigente tras las reformas constitucionales de 2008 y 2011, la promulgación de la Ley General de Víctimas (2013) y la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales (2014), así como los tratados e instrumentos internacionales de los que México forma parte, es importante recolectar información para medir los avances y los impactos de las acciones implementadas por las instituciones encargadas de garantizar seguridad y justicia en México. En este sentido, por ejemplo, es necesario fortalecer los registros de información criminal, con base en lo expuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009.

Como se señaló en el Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008:

Ha habido una tendencia a vincular los conflictos del debido proceso solamente con el derecho penal, por lo que hace falta un análisis del cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia para diversos procesos jurisdiccionales desarrollados tanto en juzgados dependientes del Poder Ejecutivo local como en tribunales autónomos, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta Local de Conciliación y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Incluso en los procesos desarrollados

ante el TSJDF, es necesario analizar el cumplimiento de las obligaciones estatales del debido proceso ante los jueces civiles, familiares y de arrendamiento.⁸⁸

Es importante que toda la información sobre decisiones en materia de justicia sea transparente. Por ejemplo, es necesario “que el juzgador rinda cuentas de su actuar de forma tal que al impartir justicia el justiciable conozca y entienda las resoluciones”.⁸⁹ Esto quiere decir que las resoluciones judiciales deben utilizar un lenguaje claro, que incluya la fundamentación y motivación de sus resoluciones, de manera que sea comprensible para la persona juzgada. En este sentido, cabe recordar que “la transparencia debe entenderse no como una carga adicional a la labor jurisdiccional sino como una herramienta útil para el mejor desempeño de los tribunales”.⁹⁰

Un elemento que subyace en cualquier recomendación es la necesidad de continuar con la capacitación en materia de derechos humanos para las y los servidores públicos que entran en contacto con personas usuarias del sistema de justicia.

Por otra parte, es importante que las autoridades den seguimiento a las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos (cuando sea competencia de éstas analizar lo que ocurre en dichas instituciones). No necesariamente se debe buscar la reducción del número de quejas recibidas o del número de recomendaciones emitidas —ya que estas cifras podrían reflejar más bien el trabajo de las comisiones o la accesibilidad de los mecanismos para elaborar una queja—, sino el apego a la ley por parte de las instituciones que deben seguir el debido proceso.

⁸⁸ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, op. cit.*, nota 5, párr. 2233.

⁸⁹ Ana Elena Fierro, *Transparencia: herramienta de la justicia*, México, CIDE, Documento de Trabajo núm. 39, 2009, p. 8.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 3.

Para evaluar la mejoría en la protección de los derechos de las víctimas es necesario dar seguimiento a la percepción que éstas tienen sobre el trato recibido cuando acudieron al Ministerio Público a realizar una denuncia, tal como se mide por medio de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La Ciudad de México enfrenta retos importantes en este ámbito, por lo que se deben concentrar esfuerzos en el fortalecimiento de estrategias para la observancia del debido proceso en todas y cada una de las instituciones impartidoras de justicia: Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal Superior de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia y Comisión de Derechos Humanos.

También es preciso establecer acuerdos entre las instituciones y la sociedad civil para contar con registros confiables de los elementos del debido proceso –con especial énfasis en grupos de población en situación de vulnerabilidad–, así como sobre el impacto de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Es necesario revisar la normatividad existente para garantizar que ésta cumpla con el derecho al debido proceso. Además, se deben establecer indicadores del respeto y la observancia de los elementos del debido proceso e implementar acciones para mejorar dichos indicadores.

Es necesario que todas las instituciones impartidoras de justicia en la Ciudad de México, en todas las materias, efectúen acciones para combatir actos de corrupción, abusos de autoridad, y otras irregularidades, asegurando un trato digno a las personas que entran en contacto con las instituciones de justicia. Lo anterior deberá basarse en un sistema de quejas accesible, en el que no haya temor a represalias. Asimismo, deberá sensibilizarse y brindar capacitación al personal en materia de derechos humanos, para que otorgue un trato digno a las personas que entran en contacto con las instituciones de justicia.

Como se expuso en el desarrollo del presente capítulo, el uso excesivo de la prisión preventiva es preocupante, por lo que un reto

importante en materia de derechos humanos es disminuir el uso de esta medida privativa de la libertad, a través de otras medidas menos intrusivas. Para que el porcentaje de personas en esta condición pueda reducirse, además será necesario revisar las situaciones en las que se impone la prisión preventiva, analizando el comportamiento de las personas en esta situación en los centros penitenciarios, atendiendo a las características de cada caso y en una comparación del mismo delito en los sistemas, antes y después de la reforma penal.

Además, es necesario lograr que la sociedad en general perciba que las y los operadores del sistema de justicia son confiables, así como reducir la corrupción en ellas y ellos. Para lograrlo es preciso que se mida la percepción de confianza y de corrupción en tribunales y operadores del sistema de justicia para los que no haya datos disponibles; incorporar medidas para que cada institución mejore las condiciones laborales que resulten viables, conscientes de las condiciones de trabajo de cada institución; difundir y transparentar información clave para la sociedad por medio de estrategias de comunicación nuevas o mejoradas, a fin de aumentar la confianza social.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al debido proceso de todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 18.1. Fortalecer las estrategias para la observancia del derecho al debido proceso					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
308. Establecer acuerdos de cooperación entre las instituciones obligadas en la Ciudad de México y de éstas con especialistas de la sociedad civil y personas expertas, a fin de presentar una guía de indicadores para generar registros confiables del acceso a la procuración e impartición de justicia.	308.1. Sistema integral de indicadores para monitorear la observancia del derecho al debido proceso, que será aplicable en todas las instituciones de justicia de la Ciudad de México.	Publicación del sistema integral de indicadores para monitorear la observancia del derecho al debido proceso de todas y cada una de las instituciones de justicia obligadas.	Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México Tribunal Electoral del Distrito Federal	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia	Sistema integral de indicadores para monitorear la observancia del derecho al debido proceso en menos 90% de las instituciones de justicia obligadas.
	308.2. Sistema integral de indicadores con datos desagregados, para evaluar el acceso a la justicia y el respeto al debido proceso para grupos de población en situación de exclusión.	Porcentaje de instituciones obligadas que cuentan con datos desagregados respecto al total de instituciones obligadas.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Enfoque transversal: Derechos humanos	Datos desagregados en al menos 90% de las instituciones de justicia obligadas.
	308.3. Sistema integral de indicadores para evaluar el impacto de la implementación de la reforma al sistema de justicia penal acusatorio en el acceso a la justicia y el debido proceso en la Ciudad de México.	Porcentaje de aplicación de las evaluaciones sobre el impacto del sistema de justicia penal acusatorio.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal		Aplicación de la totalidad de las evaluaciones sobre el impacto del sistema de justicia penal acusatorio.

<p>309. Revisar la normatividad existente para garantizar que ésta cumpla con el derecho al debido proceso.</p>	<p>309.1. Revisión en su totalidad de la normatividad existente.</p>	<p>Porcentaje de la normatividad revisada respecto a la normatividad existente.</p>	<p>Al menos 60% de las propuestas de armonización efectuadas.</p>
<p>310. Revisar los indicadores de cada institución de justicia para generar una batería de acciones para su mejoramiento.</p>	<p>310.1. Batería de acciones para mejorar los indicadores.</p>	<p>Porcentaje de acciones implementadas respecto al total de acciones por implementar.</p>	<p>Totalidad de acciones implementadas.</p>

Objetivo específico 18.2. Eliminar la corrupción, abuso de autoridad e irregularidades de las instituciones garantes del derecho de acceso a la Justicia

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>311. Diseñar un esquema de monitoreo público de las quejas relacionadas con el incumplimiento del debido proceso accesible para todas las personas.</p> <p>312. Establecer un esquema de sanciones para funcionarios y funcionarios públicos sujetos de queja.</p> <p>313. Diseñar formatos de queja accesibles en todas las instituciones de justicia, que protejan la confidencialidad y aseguren que no existan represalias.</p>	<p>311.1. Esquema de monitoreo público en operación con una plataforma de difusión pública accesible que atienda las obligaciones de derechos humanos, con resultados evaluados por personas expertas.</p> <p>312.1. Esquema de sanciones con procedimientos y cursos de revisión publicado.</p> <p>313.1. Esquema de sanciones con procedimientos y cursos de revisión publicado.</p> <p>313.2. Resolución de al menos 50% de las quejas presentadas observando obligaciones de derechos humanos, y con resultados evaluados por personas expertas.</p>	<p>Porcentaje de instituciones obligadas que cuentan con un esquema de monitoreo público de quejas accesible, respecto al total de instituciones obligadas.</p> <p>Número de sanciones y recursos de revisión.</p> <p>Número de quejas iniciadas a través de los formatos.</p> <p>Porcentaje de quejas resueltas respecto al total de quejas presentadas.</p>	<p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Consejería Jurídica y Servicios Legales del Distrito Federal</p> <p>Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Electoral del Distrito Federal</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p>	<p>Eje:</p> <p>5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Estrategias en operación en al menos 90% de las instituciones obligadas.</p> <p>Resolución de la totalidad de las quejas presentadas observando las obligaciones de derechos y ejecución de las sanciones impuestas.</p> <p>Resolución de la totalidad de las quejas presentadas observando las obligaciones de derechos humanos, y con resultados evaluados por personas expertas.</p> <p>Resolución de la totalidad de las quejas presentadas observando las obligaciones de derechos humanos, y con resultados evaluados por personas expertas.</p>

<p>314. Elaborar legislación y normatividad que permita la creación de un mecanismo de protección a personas servidoras públicas que denuncien situaciones irregulares o de corrupción relacionadas con el goce, ejercicio o realización de los derechos humanos.</p>	<p>314.1. Elaboración de la legislación y normatividad.</p>	<p>Nivel de avance del proceso de elaboración de la legislación y normatividad.</p>	<p>Contraloría General del Distrito Federal Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p>	<p>Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Mecanismo de protección a personas servidoras públicas en operación.</p>
<p>315. Fortalecer al Consejo de la Judicatura, así como a los órganos de control interno de las instituciones garantes del derecho humano de acceso a la justicia.</p>	<p>315.1. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y a la respectiva normativa de los órganos de control interno para incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Nivel de avance en el proceso de realización de las reformas.</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p>	<p>Derechos humanos</p>	<p>Normativas reformadas de los órganos de control interno, entre ellas la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.</p>

Objetivo específico 18.3. Asegurar un trato digno a personas que entran en contacto con las instituciones de justicia

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>316. Contar con personal capacitado y sensibilizado en materia de derechos humanos que otorgue un trato digno a todas las personas que entran en contacto con las instituciones de procuración e impartición de justicia, así como las de ejecución de sanciones penales.</p>	<p>316.1. Al menos 40% del total del personal de las instituciones obligadas cuenta con capacitación en materia de derechos humanos de manera permanente.</p>	<p>Porcentaje del total de personas servidoras públicas que cuentan con capacitación y sensibilización continua en derechos humanos.</p> <p>Número de quejas y/o denuncias iniciadas por posibles vulneraciones a los derechos humanos de las personas que entran en contacto con las instituciones de procuración e impartición de justicia, así como las de ejecución de sanciones penales, con relación a las iniciadas en el año inmediato anterior.</p>	<p>Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Electoral del Distrito Federal</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p>	<p>Eje:</p> <p>5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad</p> <p>4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Al menos 90% del total del personal de las instituciones obligadas cuenta con capacitación y sensibilización en derechos humanos y otorgan un trato digno.</p> <p>En materia penal, mejora el trato dado a las víctimas al momento de realizar una denuncia ante el Ministerio Público y se asegura el trato digno para las personas privadas de la libertad.</p>
<p>316.2. Estrategia específica para la atención de personas con discapacidad.</p> <p>316.3. Programa de ajustes razonables para las personas con discapacidad.</p>		<p>Índice de quejas y denuncias.</p> <p>Programa de ajustes razonables para la atención de personas con discapacidad.</p>			<p>Estrategia de ajustes razonables para la atención de personas con discapacidad en operación.</p> <p>Programa de ajustes razonables para la atención de personas con discapacidad en operación.</p>

18.4. Reducir el encarcelamiento como recurso punitivo del Estado

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
317. Implementar medidas alternativas a la prisión.	317.1. Aumenta el uso de medidas alternativas a la prisión.	Porcentaje de penas alternativas a la prisión desglosado por tipo de delito.	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 5. Sistema penitenciario Enfoque transversal: Derechos humanos	Porcentaje de penas alternativas a la prisión desglosado por tipo de delito.
318. Adecuar la infraestructura y procesos institucionales para hacer efectivo el uso de medidas alternativas a la prisión preventiva.	318.1. Realización y seguimiento de las propuestas para el desarrollo de las adecuaciones necesarias en la infraestructura y procesos institucionales.	Aumento del uso de medidas menos intrusivas que la prisión preventiva.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México		Incremento del uso de otras medidas menos intrusivas que la prisión preventiva en relación con los índices reportados en el año inmediato anterior.
319. Revisar las situaciones en las que se impone prisión preventiva, bajo los principios de racionalidad, proporcionalidad y temporalidad, con base en las condiciones de cada caso, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.	319.1. Análisis del comportamiento del porcentaje de personas en centros penitenciarios en situación de prisión preventiva para cada uno de los sistemas, el mismo delito y las características de cada caso.	Reducción del uso de prisión preventiva. Porcentaje de casos de prisión preventiva respecto al total de medidas menos intrusivas utilizadas, distinguiendo entre tipo de delito y características de cada caso.	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México		Reducción del índice de uso de la prisión preventiva respecto al reportado el año inmediato anterior y en los mismos delitos.

18.5. Incrementar la confianza en el personal que labora en el sistema de justicia mediante la reducción de la corrupción

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
320. Medir la percepción de confianza y corrupción en tribunales y personal del sistema de justicia.	320.1. Instrumentos para medición de la percepción de confianza y corrupción diseñados. 320.2. Ejercicios de medición de la percepción de confianza y corrupción implementados.	Datos de percepción de confianza y corrupción. Publicación de resultados de principales hallazgos de confianza y corrupción.	Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México Tribunal Electoral del Distrito Federal Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: Profesionalización del servicio público Enfoque transversal: Derechos humanos	Datos de percepción de confianza y corrupción en tribunales y personal del sistema de justicia.
321. Diagnosticar condiciones laborales de cada una de las instituciones de justicia para mejorar por la vía de incentivos las condiciones de trabajo.	321.1. Propuestas de medidas por cada institución para mejora de condiciones laborales.	Medidas instrumentadas por cada institución para la mejora de condiciones laborales.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal		Incorporación en cada institución de al menos 40% de las medidas que hayan resultado viables.
322. Informar, transparentar y publicitar la implementación de los resultados de las medidas adoptadas en las diferentes instancias de impartición de justicia.	322.1. Estrategias de comunicación social o del mejoramiento de las existentes para informar a la sociedad sobre las medidas implementadas.	Cobertura y alcance de las estrategias de difusión. Indicadores de percepción de confianza y corrupción.			Aumento de la percepción de confianza social en operadores del sistema de justicia, y disminución de las causas de inconformidad por acceso a la justicia.

III. Conclusiones

En materia de respeto al derecho al debido proceso en la Ciudad de México es necesario pasar del papel a la práctica. Reconocer los derechos en diversos ordenamientos legales es importante, pero lo es aún más utilizarlos en la realidad y garantizar su aplicación. Tras la aprobación de reformas recientes en materia de derechos humanos, seguridad y justicia, se debe monitorear y evaluar la correcta aplicación para beneficio de las personas usuarias del sistema y de la sociedad en general. Es preciso recordar que la importancia de medir la confianza en las instituciones de justicia radica en que sintetiza la experiencia de las y los ciudadanos que entran en contacto con la autoridad, y podrá moldear sus interacciones futuras.⁹¹

Garantizar el derecho a ser oído por una jueza, juez o tribunal, el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable, el deber de motivación de una decisión judicial, no discriminación e igualdad entre las partes, tener acceso a un tribunal competente, independiente e imparcial, previamente establecido, que juzgue conforme a leyes expedidas con anterioridad, publicidad del proceso, respeto a la integridad, libertad y seguridad personal, y reconocimiento de los derechos de las víctimas,⁹² etcétera, llevará a un escenario en el que la sociedad en su conjunto confiará más en las instituciones y percibirá menores niveles de corrupción.

⁹¹ Edna Jaime, “Con un poquito de ganas”. En: *Excélsior*, 31 de octubre de 2015. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/edna-jaime/2015/10/31/1054445>

⁹² *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, op. cit.*, nota 5, párr. 2009.

Bibliografía

- BENSUSÁN, Graciela y Arturo Alcalde. *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*. México, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- BERGMAN, Marcelo, Gustavo Fondevila, Carlos Vilalta y Elena Azaola. *Delito y cárcel en México: deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave*. México, CIDE, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rce1-online-2014.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual 2014, Principales acciones realizadas por la CDHDF*, vol. 1, México, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>
- *Propuesta general 01/2014: Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos*, México, CDHDF, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/prevencion-tortura.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014* [en línea]. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá.” Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Ivchen Bronstein vs. Perú.” Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de febrero de 2001.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Yatama vs.

- Nicaragua.” Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005.
- Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.
- FIERRO, Ana Elena. *Transparencia: herramienta de la justicia*. México, CIDE, Documento de Trabajo núm. 39, 2009.
- INCALCATERRA, Amerigo. “Presentación”. En Miguel Sarre (coord.), *Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*. México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007.
- JAIME, Edna. “Con un poquito de ganas”. En: *Excélsior*, México, 31 de octubre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/edna-jaime/2015/10/31/1054445>
- LEÓN, Bernardo. “Contrarreforma penal: confundir los síntomas con la enfermedad y errar el tratamiento”. En: *Animal Político*, 15 de enero de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/15/contrarreforma-penal-confundir-los-sintomas-con-la-enfermedad-y-errar-el-tratamiento/>
- MAGALONI, Ana Laura. *El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*. México, CIDE-División de Estudios Jurídicos, Documento de Trabajo núm. 42, 2009.
- México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad. *Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro: Reporte semestral, enero 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteSemestralEnero2015/otrosarchivos/pre22.pdf>
- . *Fiscalía para la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos: Reporte semestral, enero 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www>.

culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteSemestralEnero2015/otrosarchivos/pre22.pdf

——— *Reporte semestral cultura de la legalidad en Salas de Oralidad Penal del D.F., septiembre 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Primer-informe-sobre-el-monitoreo-en-Salas-de-Oralidad-Penal-del-DF-n11305i0.html>

——— *Primer informe sobre el monitoreo en Salas de Oralidad Penal del D.F.* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Primer-informe-sobre-el-monitoreo-en-Salas-de-Oralidad-Penal-del-DF-n11305i0.html>

NEGRETE, Layda, y Leslie Solís. “El legado de la escaramuza Meade vs. Méndez.” En: *Animal Político*, 30 de abril de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/04/30/cuanta-tortura-el-legado-de-la-escaramuza-meade-vs-mendez>

——— “Reforma policial: cuando el enemigo está adentro.” En: *Animal Político*, 21 de mayo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/05/21/reforma-policial-cuando-el-enemigo-esta-adentro/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México (21 de abril a 2 de mayo de 2014), 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3 [en línea]. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement>

——— Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008 [en línea]. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Report_on_Indicators_HRI_MC_2008-3-spa.pdf

Organización de las Naciones Unidas. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.] Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf

Reporte: justicia laboral, justicia transparente. México, Imco, 2015. REYNOSO Castillo, Carlos. “Justicia laboral (la reforma pendiente)”.

En: *Alegatos*, núm. 43, México, septiembre-diciembre de 1999 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de marzo de 2016.] Disponible en: www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/39/43-06.pdf

SARRE, Miguel (coord.). *Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*. México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007.

Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana. México, CIDE, 2015.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Distrito Federal. *Cuarto informe de labores correspondiente al ejercicio 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.] Disponible en: www.tcadf.gob.mx/imagenes/cuarto_informe/4toinforme.pdf

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos 2014*. México, TSJDF, 2015.

Legislación consultada

Código Nacional de Procedimientos Penales
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 Ley Federal del Trabajo
 Ley General de Víctimas

Convención Americana sobre Derechos Humanos
 Declaración Universal de los Derechos Humanos
 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos